Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 4 March 1986

REVIEWING THE NON-PROLIFERATION TREATY

by William Epstein

The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, commonly called the Non-Proliferation Treaty or NPT, was signed on July 1, 1968. The treaty is generally regarded as one of the most important treaties in the field of nuclear arms control and as the main pillar of the international structure to prevent the further proliferation of nuclear weapons. It is also generally agreed that the treaty has played an indispensable role in the success of the efforts to prevent the "horizontal proliferation" of nuclear weapons; that is, the spread of such weapons to non-nuclear states, but that it has failed to prevent the "vertical proliferation" of such weapons; that is, their further development, production and deployment by the nuclear powers.

The treaty, in essence, codifies a bargain between those nuclear weapons states (NWS) which became parties to the treaty (the United States, the Soviet Union and the United Kingdom) and the non-nuclear weapons states (NNWS), whereby the latter agreed that they would not manufacture or acquire nuclear weapons, in exchange for a promise from the nuclear powers to halt and reverse the nuclear arms race. When the treaty was signed the United States and Soviet Union announced their intention to enter into the strategic arms limitation talks known as SALT.

In addition, the treaty reconfirmed and strengthened the previous promise made by the nuclear powers in establishing the International Atomic Energy Agency (IAEA) in 1957. The nuclear powers had undertaken to provide assistance and information on the peaceful uses of nuclear energy to the non-nuclear countries. In exchange the latter had agreed to accept international safeguards over the nuclear materials and equipment provided to them in order to ensure that they were used solely for peaceful purposes. The NPT provided for more far-reaching "full-scope" safeguards; the non-nuclear countries agreed to accept IAEA safeguards not only over the nuclear material and equipment supplied to them but over all their nuclear materials and facilities whatever their source or origin.

At the insistence of the non-nuclear states who wanted to ensure that the nuclear states would live up to their obligations, the NPT contains a provision that a conference of the parties could be held every five years "to review the operation of this treaty with a view to assuring that the purposes of the preamble and the provisions of the treaty are being realized."

The NPT entered into force in 1970. By mid-1985 it had 130 parties, more than any other arms control treaty. The two other nuclear weapon states, China and France, are not parties to the treaty, nor are some 35 other countries including several near-nuclear states such as Argentina, Brazil, India, Israel, Pakistan, South Africa and Spain.

THE REVIEW OF THE TREATY IN 1975 AND 1980

The first two conferences of the parties held to review the operation of the NPT, in 1975 and in 1980, witnessed some interesting and unusual developments. Unlike most conferences dealing with arms control, there were few differences between East and West; there was an evident commonality of interest among the three nuclear powers and they displayed a sense of co-operative solidarity in resisting the demands of the non-nuclear countries and in particular those of the non-aligned and neutral countries, mainly those of the Third World.

The First Review Conference in 1975 was attended by 57 of the then 96 parties to the treaty. All non-nuclear parties claimed that they had lived up fully to their commitments under the NPT, and the non-aligned ones claimed that the nuclear powers had not done so. The non-aligned stressed the failure of the nuclear powers to implement the provisions of the treaty concerning the cessation of the nuclear arms race and co-operation in the peaceful uses of nuclear energy. Among their main

proposals and demands were: (a) an end to underground nuclear testing beginning with a moratorium on testing, (b) a substantial reduction in nuclear arsenals, (c) a pledge not to use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear parties to the treaty, and (d) substantial aid to the developing countries in the peaceful uses of nuclear energy. Several of the non-nuclear countries allied to the United States or the Soviet Union were sympathetic to the proposals of the non-aligned countries and a fragile consensus was achieved on a Declaration, in which the nuclear powers in effect promised to try harder to meet the demands of the non-nuclear countries. In agreeing to the consensus Declaration, the non-aligned countries made an "interpretative statement" that was attached to the Declaration, saying that they stood by their political proposals and that they interpreted the Declaration in the light of those proposals. Thus the consensus Declaration was subject to serious reservations by the largest grouping of states.

The Second Review Conference in 1980 was attended by 75 of the then 115 parties to the NPT. At the time of its convening, none of the demands of the non-aligned countries had been fully met and they were particularly displeased by the failure of the nuclear powers to live up to their obligation to halt the vertical proliferation of nuclear weapons.

The non-aligned states were ready to reach agreement on international cooperation in the peaceful uses of nuclear energy, provided for in Article IV of the NPT, and on safeguards, in accordance with Article III. In order to facilitate the assured supply of nuclear materials, equipment and technology, they were willing to explore plans to establish regional nuclear fuel cycle centres that would undertake to provide many of the services required for peaceful nuclear programs. These included an international fuel bank to stockpile natural and enriched uranium and fuel rods; a regime for international plutonium to deal with reprocessing of spent fuel and storage of the plutonium produced; the management of spent fuel, including its storage, and that of highly radioactive wastes. They also favoured full-scope international safeguards by the IAEA over all nuclear materials, plants and activities in all non-nuclear countries. An agreed consensus was readily attainable on all these matters.

However, no consensus was achieved on halting and reversing the nuclear arms race as provided for in the Preamble and Article VI of the treaty. The nuclear powers would make no concessions on nuclear arms control measures, not even on the early setting up of a working group in the Geneva Conference on Disarmament to begin negotiating a Comprehensive Test Ban Treaty. As a result, no over-all agreement could be reached and the conference ended in failure without any final declaration or even any formal re-affirmation of support for the NPT.

THE 1985 REVIEW CONFERENCE

By the time of the Third Review Conference in 1985, the outlook for the NPT was gloomier than before. The international situation had deteriorated in the intervening five years and the nuclear arms race was proceeding at the fastest pace ever. Far from the nuclear states living up to their obligations under Article VI "to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament," negotiations for several measures of nuclear arms control had either been suspended or were stalemated and, for the first time, there had been no agreement on any measure of nuclear disarmament in the preceding five years. The trilateral negotiations between the United States, the Soviet Union and the United Kingdom for a comprehensive nuclear test ban had been suspended in 1980, and the United States refused to resume them or agree to begin multilateral negotiations in the Conference on Disarmament where all five nuclear powers were participants. Global military expenditures had escalated to some 1,000 billion dollars a year to the detriment of world economic and development prospects, and there was the looming threat of a new, incalculable, destabilizing and exorbitantly costly arms race in both defensive and offensive weapons in outer space.

Recognizing that the NPT might face some serious problems at the Third Review Conference, the US, UK, USSR and their allies had made efforts during the preceding year to urge more countries to accede to the treaty and to persuade all non-nuclear powers to soften their positions and to exercise moderation in their demands on the nuclear powers. They stressed that the treaty was essential for the security of the non-nuclear states as well as of the nuclear states and that, by making demands on the nuclear states that were unlikely to be fulfilled, they might undermine the effectiveness of the treaty.

On the other hand, several non-aligned countries urged all other non-aligned parties to arrange to participate in the conference (which was not easy for a number of the smaller countries who found it a burden to provide the necessary personnel and funds), in order to be able to exert as much pressure as possible on the nuclear powers in the hope that they might soften their resistance to the demands of the non-nuclear states.

In the end, 86 of the 130 parties to the treaty participated in the conference. Since the number of participants from the Western and Socialist groups remained static, the total increase in the number of participants enhanced the proportion of the non-aligned states and thus gave them a larger voice in the proceedings. On the eve of the opening of the conference there was great uncertainty and some trepidation about its outcome. In fact a number of Western countries feared that the conference would repeat the 1980 experience and fail for a second time to agree on any final declaration.

From the beginning of the conference it was clear that the dominant issue would be the implementation of Article VI of the NPT, and in particular the disappointment and frustration of many of the non-nuclear weapon states at the lack of any progress towards a comprehensive test ban, which many regard as a prerequisite to the cessation of the nuclear arms race and as a first step towards nuclear disarmament.

The Secretary-General of the United Nations, Javier Perez de Cuellar, struck a keynote in his message to the conference in which he stated:

> "Unless the nuclear arms race between the major powers is halted and the further spread of military nuclear capability deterred, the terrible possiblity of wholesale destruction will increase yet further."

In referring to the commitments in Article VI he said,

> "In this respect, the implementation of the treaty has been largely one-sided, to the understandable concern and profound dissatisfaction of its non-nuclear weapon parties. There must be recognition of the fact that restraint on one side cannot reasonably be demanded in the face of unlimited expansion on the other."

With few exceptions, the speakers in the general debate were critical of the nuclear powers for failing to fulfil their commitments to halt and then reverse the nuclear arms race, and they were almost unanimous in stressing the importance they attached to an end to nuclear testing and the conclusion of a comprehensive test ban treaty. They also spoke of the need to preserve the Treaty regime by reaching a consensus document at the end of the conference.

The USSR pointed to its repeated efforts to resume negotiations for a test ban, its unilateral moratorium on nuclear testing until January 1, 1986 and its offer to extend it if the United States agreed, as well as its support for a nuclear weapons freeze and nuclear disarmament. The United States repeated that a comprehensive test ban remained a long-term goal but that a test ban would not reduce the number of nuclear weapons, and that the most urgent task was deep reductions of the existing nuclear arsenals.

Speakers from non-aligned countries repeated their long-standing demands made at the first two review conferences and added a call for a nuclear weapons freeze. They also urged early agreement at the bilateral US-USSR negotiations to prevent an arms race in outer space and to end it on earth. Mexico served notice that if the conference was unable to agree on a final declaration by consensus, it should proceed to adopt one or more resolutions by voting.

The rules of procedure of the conference called for all decisions to be taken by consensus if possible. If no consensus was obtainable, decisions could be taken by a two-thirds majority vote. Obviously if a substantial consensus could be worked out, that would be preferable as it would reflect the support of all parties. In the context of the conference, even the *threat* of a vote could adversely affect the atmosphere.

A number of speakers referred to the fact that in 1995 a conference must be called to decide on the future of the NPT and that the decision would be taken by a majority of the parties. The clear implication of these statements was that time was running out on the treaty and that it was necessary for the nuclear powers to fulfil their obligations, in particular as regards halting and reversing the nuclear arms race, if the treaty was to endure.

THE WORK OF THE CONFERENCE

It was agreed that after the general debate the work of the conference would be undertaken by three main committees of the whole. Committee I was to deal with the disarmament aspects of the treaty, Committee II with safeguards and Committee III with cooperation in the peaceful use of nuclear energy.

While there was much discussion in Committees II and III on the safeguards against diversion of nuclear energy from peaceful to military purposes and on the entire range of questions concerning the peaceful uses of nuclear energy, there were no insuperable obstacles to reaching agreement on these subjects.

Some difficulties were encountered when several states, in particular the Federal Republic of Germany, Belgium and Switzerland, hesitated to support a call for full-scope safeguards on all exports of nuclear materials, equipment and technology to non-nuclear states. A satisfactory compromise was reached, however, whereby all non-nuclear states were urged to make a legally binding commitment to accept IAEA safeguards on all their peaceful nuclear activities, and all nuclear supplier states

were urged to take effective steps towards achieving acceptance of such safeguards as a necessary basis for the transfer of nuclear supplies to non-nuclear states.

As regards cooperation in the peaceful uses of nuclear energy, a number of positive recommendations were agreed upon, including international and multilateral collaboration in such fields as international fuel cycle facilities, spent fuel and nuclear waste storage, and international plutonium storage. In addition, the statement called for assistance in the case of an armed attack or threat of attack on safeguarded nuclear facilities, and also for greater assistance to developing countries in promoting their nuclear power programs.

A group of states, including Australia, Canada, the Netherlands and the Nordic countries, urged the separation of civilian and military nuclear materials and, in a rather weak compromise, the Final Document affirmed the great value to the non-proliferation regime of commitments by the nuclear powers that they would not use the nuclear supplies, provided to them for peaceful uses, to make nuclear weapons and suggested that the IAEA could verify observance of such commitments.

The above examples are illustrative of a large number of recommendations made with respect to safeguards and peaceful uses of nuclear energy. In general it can be said that the recommendations made were more specific and detailed than those which had been agreed on previous occasions.

The greatest difficulties arose in Committee I concerning the cessation of the nuclear arms race and nuclear disarmament. The United States startled some delegations by the strength of its opposition to a comprehensive test ban, which it denied was the first step towards achieving the objectives of Article VI. Members of the US delegation considered that the uncertainties of verification of a test ban at the present time would make it a confidence-eroding measure rather than a confidence-building one; they claimed that negotiations leading to deep reductions of nuclear weapons were the best way to deal with the nuclear threat, and that this was in full harmony with Article VI.

The arguments of the US against a comprehensive test ban prompted Mexico and Sweden to make a strong defence of that measure both as a necessary first step and as an easily verifiable one. They maintained that a test ban would reduce the risk that cuts in the nuclear arsenals would be nullified by the development of new nuclear systems. Sweden also stated that its experience from a fairly dense seismic network in Sweden showed that detection capabilities of magnitude 1 could be obtained, that is, for explosions down to a yield of about 1 ton or .001 kiloton.

Due mainly to the position of the United States, which was supported by the United Kingdom, it was not possible to reach agreement in Committee I on a text dealing with a comprehensive test ban treaty, and the Committee's report contained a bracketed unagreed paragraph on that subject.

Since it seemed clear that no consensus could be obtained on the text submitted by Committee I, Ambassador Alfonso Garcia Robles of Mexico announced that he would propose several draft resolutions to the Conference and asked that they be put to the vote if no compromise could be reached.

THE ADOPTION OF THE FINAL DECLARATION

Three draft resolutions were prepared calling for

(1) the resumption in 1985 of negotiations by the three nuclear powers for a comprehensive test ban treaty,

(2) a moratorium on testing pending the conclusion of a CTB treaty,

(3) a freeze on the testing, production and deployment of nuclear weapons.

The members of the group of non-aligned and neutral countries decided to sponsor the three draft resolutions as their own, and they were introduced in the conference by Mexico as draft resolutions of the Group of Non-aligned and Neutral States. The President of the Conference announced that, in accordance with the Rules of Procedure, if no consensus agreement could be reached within 48 hours on the draft Final Declaration prepared by the Drafting Committee, the draft resolutions would be put to the vote on the last day of the conference on the expiration of the 48 hour period of deferment. He called in the meantime for renewed efforts to reach a consensus.

The submission of the draft resolutions brought a dramatic change to the entire situation and to the mood of the conference. Whereas up to that point the conference had proceeded in a businesslike but rather low-keyed, routine manner, it suddenly had reached a critical point that would be decisive for the final results of the work.

The Western and the Socialist countries, for different reasons, were very anxious to avoid a vote. The United States and its allies thought that a vote would divide the conference and weaken the NPT. They accordingly were prepared to agree to almost any reasonable compromise that could lead to a consensus and thus avoid the necessity of having to resort to a vote in which they feared they would be in the minority. They would have preferred a deadlock with no Final Declaration to being outvoted.

The Soviet Union, because of its policy of solidarity with the United States on matters concerning the prevention of the spread of nuclear weapons to other countries, also wanted to achieve a consensus and avoid a vote. But the Soviet Union and its allies were in a much better position than were the Western powers. They let it be known that if the consensus did proceed to a vote, they would vote for all three resolutions, which did in fact coincide with Soviet policy.

Of the 86 states participating in the conference, some 50 were non-aligned and neutral states, about 20 were Western states and some 10 were Socialist states. Thus it seemed clear that, with the Socialist states voting for the resolutions, as well as some Western states as was likely, they would probably be adopted by the necessary two-thirds majority. In these circumstances, in order to avoid an adverse vote, Ambassador Lewis Dunn of the United States found it necessary to make some concessions in an effort to reach a compromise consensus. He and Ambassador Garcia Robles together with some other delegates entered into negotiations to seek an acceptable solution.

In the final hours of the conference a compromise was worked out that made it possible to adopt a Final Declaration of some 26 pages by consensus.

The compromise language that was included in the Final Declaration was as follows:

> "The Conference, except for certain states, deeply regretted that a comprehensive multilateral Nuclear Test Ban Treaty banning all nuclear tests by all states in all environments for all time had not been concluded so far and, therefore, called on the nuclear weapon states party to the treaty to resume trilateral negotiations in 1985, and called on all the nuclear-weapon states to participate in the urgent negotiation and conclusion of such a treaty as a matter of the highest priority in the Conference on Disarmament."

The Declaration also noted that certain states considered deep and verifiable reductions in existing arsenals of nuclear weapons as having the highest priority. (The 'certain states' were the US and the UK.) It also noted the readiness of the USSR to proceed forthwith to trilateral and multilateral negotiations to conclude a Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty.

It was also agreed that a declaration by the Group of Non-aligned and Neutral States as well as their draft resolutions calling for a moratorium on nuclear testing and for a nuclear weapons freeze should be included as an integral part of the Final Document.

The Conference also agreed that a fourth NPT review conference should be held in 1990.

ASSESSMENT OF THE CONFERENCE

Contrary to general expectations the conference was not a disaster or even a failure. It turned out in fact to be a success, albeit a partial one, somewhat similar to the first review conference in 1975. It differed, however, in an important respect from the 1975 conference. In that conference the non-aligned and neutral states could not command a two-thirds majority vote and they found it necessary to express their reservations to the consensus Final Declaration. In this conference the non-aligned and neutral states were confident they could obtain a two-thirds majority for their positions and thus were able to have their views reflected in the Final Declaration, while the United States and the United Kingdom found it necessary to express reservations.

Had the United States and the United Kingdom agreed with the non-aligned and neutral states to give a comprehensive test ban treaty the highest priority and to resume the trilateral negotiations in 1985, then the conference would have been an outstanding success.

Nevertheless, the 1985 review conference has demonstrated that voting power has now shifted, or is in the process of doing so, from the nuclear powers and their allies to the non-aligned and neutral states, together with such of the nuclear powers and their allies as may join them in seeking to halt the vertical proliferation of nuclear weapons by demanding a comprehensive test ban.

In the Final Declaration the parties solemnly declared their conviction that the NPT is essential to international peace and security and reaffirmed their continued support for the Treaty and its objectives — to prevent the proliferation of nuclear weapons and nuclear exposive devices, to halt and reverse the nuclear arms race, and to promote cooperation in the peaceful uses of nuclear energy.

As a result of the commitment and persistence of the non-aligned and neutral states, the Final Declaration for the first time focused primary attention on the disarmament aspects of the NPT and stressed the overriding importance of a comprehensive test ban as having the highest priority in "the cessation of the nuclear arms race at an early date."

The non-nuclear states have sent a clear message to the nuclear parties that they must abide by their treaty obligations to halt and reverse the nuclear race arms race if the NPT is to endure. The NPT has been given a reprieve, not a clean bill of health. Since the future of the treaty must be decided in 1995 it is important that the nuclear powers receive and act on that message soon. If they do, then the 1985 NPT review conference will be regarded as a real turning point and not merely as a qualified success.

AFTERMATH OF THE REVIEW CONFERENCE

At the 40th session of the General Assembly in 1985, although the members of the United Nations noted with satisfaction that the Third Review Conference of the NPT had adopted its Final Document by consensus, their other actions showed the persistence of their commitment to a CTB as essential for the success of the NPT.

Resolutions initiated by Mexico and Sweden, and by Australia and New Zealand, recalled the final document of the NPT Review Conference and called for the immediate beginning of negotiations for a CTB. Both resolutions passed by overwhelming margins, the first by a vote of 124-3 with 21 abstensions and the second by a vote of 116-4 with 29 abstensions.

Only the United States, the United Kingdom and France voted against the Mexican-Swedish resolution, and Grenada joined them in voting against the Australian-New Zealand resolution. France is not a party to either the 1963 partial Test Ban Treaty or the NPT. China, which is also not a party to either treaty, abstained in both votes.

During the General Assembly, as at the Third Review Conference, there was evident frustration and resentment among the non-aligned and neutral countries over what they regarded as an attempt by the United States to re-interpret the provisions of Article VI of the NPT. Whereas hitherto all parties seemed to agree that the cessation of the nuclear arms race and in particular a comprehensive test ban was the first priority in halting and reversing the nuclear arms race, and that the only obstacle was the question of the adequacy of verification, it now appeared that the United States had down-graded a comprehensive test ban treaty to a long-term goal and now gave highest priority to deep cuts in the numbers of nuclear weapons.

This change in the United States position was emphasized when the Arms Control and Disarmament Agency told the House Foreign Affairs Committee that before the United States resumed negotiations on a comprehensive test ban, there must be an agreement on "deep reductions in the level of nuclear weapons, maintenance of a credible nuclear deterrent, improved verification capabilities and expanded confidence-building measures." In one document, the Arms Control and Disarmament Agency stated that negotiations for a comprehensive test ban should not take place even if verification problems were completely solved.

In the light of these developments, a number of the non-nuclear countries seem to have decided to take matters into their own hands in an effort to stop all nuclear testing. During the Third Review Conference of the NPT several consultations took place among some non-aligned countries to consider the possibility of calling for a conference of the parties to the 1963 partial Test Ban Treaty to amend that treaty in order to prohibit underground tests.

Article II of the partial Test Ban Treaty provides that any party to the treaty may propose amendments to it and, if requested by one-third of the parties, the Depository Governments (the USSR, UK and US) "shall convene" a conference of the parties to consider the amendments. Any amendments must be approved by a majority (57) of the votes of all of the parties (112) to the treaty including the votes of the three Depository Governments.

At the General Assembly, Mexico and five other non-aligned countries presented a resolution which recommended that the parties to the treaty should carry out "urgent consultations among themselves as to the advisability and most appropriate method" to take advantage of Article II of the treaty "for the conversion of the partial Nuclear Test Ban Treaty into a comprehensive nuclear test ban treaty." The General Assembly adopted the resolution by a vote of 121-3 with 24 abstensions. The USSR voted for the resolution, and only the United States, United Kingdom and France voted against it. A few Western and non-aligned countries, including Canada, abstained. China did not participate in the vote.

This resolution is an important development in the long history of the efforts to achieve an end to all nuclear testing. While it has a long way to go, it provides an entirely new approach, one that holds out more hope for action than the other resolutions calling for a CTB adopted this year and in the previous quarter of a century.

Since 121 states voted for the resolution, it should not be a difficult task to obtain a request by one-third (38) of the 112 parties to the 1963 Test Ban Treaty necessary to require the three Depository States to convene an amending conference in order to consider amendments that would convert the partial treaty into a comprehensive test ban treaty. Nor should it be difficult to obtain the 57 parties required to approve such amendments.

What will be difficult is to obtain the approval and ratifications of all three depository states. In view of the Soviet vote for the resolution, it can be assumed that the USSR would approve and ratify any such amendments approved by the Conference. Since the US and the UK, however, voted against the resolution, it can be expected that they will not approve any such amendments and that the amendments will therefore fail to be adopted even if there are more than 57 votes in favor of them. Whatever the outcome, the mere holding of the amending conference will attract wide public interest and focus attention on the overriding desire and need to

end all nuclear testing. It will also provide the occasion and stimulus for all governments to review their positions on the test ban and perhaps renew their support for it.

Moreover, if such amendments are approved by a substantial majority of parties to the treaty at the amending conference, that will be an event of great political significance. It will certainly create very strong pressures on the nuclear powers, not only internationally but more important, domestically, not to ignore the wishes of the parties to the treaty. Even if these pressures are insufficient to move the present governments in the US and UK, they may induce a succeeding government in each of the two countries to proceed to approve and ratify such amendments or at least to resume negotiations for a CTB treaty. If, despite the anticipated domestic and international pressures, they persist in refusing to accept such amendments or to negotiate and agree on a CTB treaty, that would bode very ill for the continued viability and future of the Non-Proliferation Treaty. So long as all the three nuclear parties fail to agree on a Comprehensive Test Ban, the Non-Proliferation Treaty will remain in jeopardy.

APPENDIX A

STATES PARTY TO THE NON-PROLIFERATION TREATY:

*Afghanistan
Antigua and Barbuda
*Australia
*Austria
Bahamas
*Bangladesh
Barbados
*Belgium
Benin
*Bhutan
*Bolivia
Botswana
*Brunei Darussalam
*Bulgaria
Burkina Faso
*Burundi
*Cameroon
*Canada
Cape Verde
Central African Republic
Chad
Congo
Costa Rica
*Cyprus
*Czechoslovakia
Democratic Kampuchea
*Democratic Yemen
*Denmark
Dominica
Dominican Republic
*Ecuador
*Egypt
El Salvador
Equatorial Guinea
*Ethiopia
Fiji
*Finland
Gabon
Gambia
*German Democratic Republic
*Germany, Federal Republic of
*Ghana
*Greece
Grenada
*Guatemala
Guinea
Guinea-Bissau
Haiti
*Holy See
*Honduras
*Hungary
*Iceland
*Indonesia
*Iran
*Iraq
*Ireland
*Italy
*Ivory Coast
Jamaica
*Japan
*Jordan
*Kenya
Kiribati
Lao People's Democratic Republic
*Lebanon
Lesotho
Liberia
*Libya
*Liechtenstein
*Luxembourg
Madagascar
*Malaysia
*Maldives
Mali
*Malta
*Mauritius
*Mexico
*Mongolia
*Morocco
*Naura
*Nepal
*Netherlands
*New Zealand
*Nicaragua
*Nigeria
*Norway
*Panama
*Papua New Guinea
Paraguay
*Peru
*Philippines
*Poland
*Portugal
*Republic of Korea
*Romania
*Rwanda
Saint Christopher and Nevis
Saint Lucia
Saint Vincent and the Grenadines
Samoa
*San Marino
Sao Tome and Principe
*Senegal
*Seychelles
Sierra Leone
Singapore
Solomon Islands
*Somalia
*Sri Lanka
*Sudan
Suriname
Swaziland
*Sweden
*Switzerland
*Syria
*Thailand
Togo
Tonga
*Tunisia
*Turkey
Tuvalu
*Uganda
*USSR
*United Kingdom
*United States
*Uruguay
*Venezuela
*Vietnam
*Yugoslavia
*Zaire

The following four countries have signed but so far not ratified the Treaty: Colombia, Kuwait, Trinidad and Tobago, and Yemen Arab Republic.

* indicates participation in the 1985 Review Conference in which 86 of the 130 parties participated.

FURTHER READING

Chayes, Abram and Lewis, Bennett W., (eds.), *International Arrangements for Nuclear Fuel Cycle Facilities*, Ballinger Press, Boston, 1977.

Brito, Dagobert L., Intriligator, M.D. and Wick, Adele, (eds.), *Strategies for Managing Nuclear Proliferation*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1983.

Epstein, William, "A Critical Time for Nuclear Non-proliferation," *Scientific American*, New York, August 1985.

_____, "Why States Go — and Don't Go — Nuclear," in *Nuclear Proliferation: Prospects, Problems and Proposals*, Coffey, Joseph I., (ed.), Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 1977.

_____, *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, The Free Press, New York, 1976.

Fischer, David and Szasy, Paul, *Safeguarding the Atom: A Critical Appraisal*, SIPRI Publication, Taylor and Francis, London and Philadelphia, 1985.

Goldblat, Jozef, (ed.), *Non-Proliferation: The Why and The Wherefore*, SIPRI Publication, Taylor and Francis, London and Philadelphia, 1985.

_____, "Will the NPT Survive?," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 42, No. 1, January 1986.

Potter, William C., *Nuclear Power and Non-proliferation*, Oelgeschlager, Gunn and Hain, Boston, 1982.

Reiss, Mitchell, "Beyond the 1985 NPT Review Conference: Learning to Live with Uncertainty," *Survival*, Vol. XXVII, Number 5, September/October, 1985.

Spector, Leonard S., *The Nuclear Nations*, Carnegie Endowment, Vintage Books, New York, 1985.

William Epstein is Senior Special Fellow at the United Nations Institute for Training and Research, and a former Director of the United Nations Disarmament Division; for many years he has been a strong advocate of the NPT and the CTB and has written extensively in favour of these measures. Mr. Epstein attended the Third Review Conference of the NPT as an observer.

The views expressed in the paper are the sole responsibility of the author and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board of Directors.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario, K2P 0P7.

Le présent exposé est également publié en français.

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 4 Mai 1986

LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES

par William Epstein

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, communément appelé Traité sur la non-prolifération ou NPT, a été signé le 1er juillet 1968. Son existence même a aidé à renforcer la sécurité de tous les États qui ne possèdent pas d'armes nucléaires (prolifération horizontale). Il n'a cependant contribué en rien à arrêter ou à ralentir la prolifération des armes nucléaires dans les pays qui en étaient déjà munis (prolifération verticale). Au moment où le Traité a été signé, les États-Unis et l'Union soviétique ont annoncé leur intention d'amorcer des pourparlers sur la limitation des armes stratégiques (SALT).

Essentiellement, le Traité consacre une entente intervenue entre les États dotés d'armes nucléaires et parties audit traité (les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni) et les États non munis de telles armes, entente par laquelle ces derniers convenaient de ne pas fabriquer ni d'acquérir d'armes nucléaires à condition que les puissances nucléaires s'engagent à arrêter ou à renverser la course aux armements nucléaires.

En outre, le Traité réitérait et renforçait la promesse que les puissances nucléaires avait faite antérieurement, quand l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) fut créée en 1957. À cette époque, elles s'étaient engagées à aider les pays non nucléaires et à leur fournir de l'information sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique. En retour, ces pays avaient accepté d'assujettir à des garanties internationales les matières et le matériel nucléaires qui leur étaient remis, de façon à attester qu'ils serviraient exclusivement à des fins pacifiques. Le NPT prévoyait des garanties plus complètes ayant des conséquences plus vastes; les pays non nucléaires convinrent en effet d'accepter les précautions imposées par l'AIEA non seulement à l'égard des matières et du matériel nucléaires leur étant fournis, mais aussi pour toutes les installations et tout l'équipement nucléaires dont ils disposaient, quelle qu'en fût l'origine.

Les États non nucléaires tenaient à s'assurer que les États nucléaires s'acquitteraient de leurs obligations et ils insistèrent donc pour insérer dans le NPT une clause prévoyant que les parties au Traité pourraient se réunir tous les cinq ans "afin d'(en) examiner le fonctionnement en vue de s'assurer que les objectifs du Préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation".

Le Traité est entré en vigueur en 1970. Vers la moitié de 1985, 130 pays l'avaient signé, ce qui dépasse le nombre de pays ayant adhéré à n'importe quel autre accord sur la limitation des armements. Les deux autres puissances nucléaires, soit la Chine et la France, ne sont pas parties au Traité, non plus qu'environ 35 autres pays "quasi nucléaires", y compris l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Espagne, l'Inde, Israël et le Pakistan. Quoi qu'il en soit, le NPT est en général considéré comme étant l'un des plus importants traités favorisant la limitation des armements nucléaires et comme la clef de voûte de la structure internationale mise en place pour empêcher une plus grande prolifération de ces armes. On s'entend aussi pour dire que le Traité a constitué un atout déterminant dans les efforts déployés pour limiter la "prolifération horizontale" des armes nucléaires, c'est-à-dire l'apparition de ces dernières dans des États qui en sont dépourvus. En revanche, on est forcé d'admettre qu'il n'a pas empêché la "prolifération verticale", c'est-à-dire la poursuite de la mise au point, de la production et des déploiements d'engins de cette sorte par les puissances nucléaires.

L'EXAMEN DU TRAITÉ EN 1975 ET 1980

Aux deux premières conférences que les parties au Traité ont tenues en 1975 et 1980, pour "en examiner le fonctionnement", certains faits intéressants et inhabituels se sont produits. Contrairement à ce qui est le cas à la plupart des conférences portant sur la limitation des armements, l'Est et l'Ouest ont énoncé des positions à peu près identiques. De toute évidence, les trois puissances nucléaires partageaient des intérêts communs et se sont montrées solidaires pour résister ensemble aux exigences des

pays non nucléaires, plus particulièrement à celles des pays non alignés ou neutres, ceux du tiers-monde s'étant principalement affirmés dans ce contexte.

À la conférence de 1975, 57 des 96 pays ayant adhéré au Traité jusqu'alors étaient présents. Tous les États non nucléaires soutinrent avoir satisfait pleinement à leurs engagements aux termes du NPT, mais les pays non alignés accusèrent les puissances nucléaires d'avoir manqué aux leurs. Les pays non alignés firent valoir que ces dernières n'avaient pas respecté les clauses du Traité concernant la cessation de la course aux armements nucléaires et la coopération en faveur de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Ils formulèrent alors diverses propositions et demandes, dont les principales sont énumérées ci-après : a) qu'on mette fin aux essais nucléaires souterrains, en les suspendant d'abord pendant un certain temps; b) qu'on réduise sensiblement les arsenaux nucléaires; c) que les puissances nucléaires s'engagent à ne pas employer ou à ne pas menacer d'employer des armes nucléaires contre les pays non nucléaires parties au Traité; et d) que les puissances nucléaires aident les pays en développement à utiliser l'énergie atomique à des fins pacifiques. Plusieurs des pays non nucléaires alliés des États-Unis ou de l'Union soviétique accueillirent favorablement les propositions des pays non alignés, et l'on réussit à obtenir un fragile consensus à l'égard d'une Déclaration dans laquelle les puissances nucléaires promettaient de s'efforcer davantage de satisfaire aux exigences des États non nucléaires. Tout en souscrivant à ce document, les pays non alignés y annexèrent une "interprétation paraphée" pour réaffirmer leurs propositions initiales et dire qu'ils liraient la Déclaration à la lumière de ces propositions. Ainsi donc, la Déclaration obtenue par consensus s'assortissait de sérieuses réserves de la part des groupes d'États les plus nombreux.

En 1980, 75 des 115 parties au Traité assistèrent à la conférence d'examen. Au moment où elle fut convoquée, les puissances nucléaires n'avaient satisfait à aucune des exigences des pays non alignés, et ces derniers étaient particulièrement mécontents du fait que les États nucléaires ne s'étaient pas du tout souciés d'arrêter la prolifération verticale des engins atomiques.

Les pays non alignés étaient disposés à conclure une entente sur la coopération internationale pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, coopération qui était prévue dans l'article V du Traité, et sur les garanties mentionnées dans l'article III. Afin de faciliter l'approvisionnement en matières, en équipement et en technologie nucléaires, ils étaient prêts à envisager la création de centres régionaux de cycle du combustible nucléaire qui se chargeraient d'offrir bon nombre des services nécessaires aux programmes nucléaires à but pacifique. Mentionnons notamment une banque internationale de combustible où l'on entreposerait l'uranium naturel et enrichi ainsi que les tiges de combustible; un régime propre au plutonium international pour traiter le combustible épuisé et stocker le plutonium produit; la gestion et l'entreposage du combustible épuisé et des déchets hautement radioactifs. Les pays non alignés demandaient aussi que l'AIEA assujettissent à des garanties internationales toutes les matières, les activités et les installations nucléaires dans tous les pays non nucléaires. Un consensus sur toutes ces questions était facilement accessible.

Les pays non alignés accordaient cependant beaucoup plus d'importance à l'arrêt et au renversement de la course aux armements nucléaires, deux aspects qui faisaient l'objet du Préambule et de l'article VI du Traité. Mais les puissances nucléaires, dirigées en cela par les États-Unis, refusèrent tout compromis quant aux mesures de limitation des armes nucléaires, et elles n'acceptèrent même pas que la Conférence du désarmement mît tout de suite sur pied un groupe de travail qui aurait commencé à négocier un traité sur l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires. C'est pourquoi il ne fut pas possible d'en arriver à un consensus général, et la conférence se solda par un échec, sans qu'aucune déclaration finale fût signée ni même que les parties eussent officiellement réaffirmer leur appui en faveur du NPT.

SITUATION À L'OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DE 1985

À l'époque de la troisième conférence d'examen, l'avenir du NPT était on ne peut plus sombre. Les tensions internationales s'étaient aggravées au cours des cinq années précédentes, et la course aux armements nucléaires progressait à un rythme plus effarant que jamais. En vertu de l'article VI, les puissances nucléaires s'étaient engagées à "poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire"; mais on était bien loin de cet idéal : les négociations sur l'adoption de plusieures mesures de limitation des armements nucléaires avaient été suspendues, ou bien étaient dans l'impasse, et pour la première fois depuis la signature du Traité, aucun progrès n'avait été accompli sur la voie du désarmement nucléaire pendant les cinq années antérieures. Les négociations trilatérales entre les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni au sujet de l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires avaient été interrompues en 1980, et les États-Unis refusaient de les reprendre ou d'amorcer des pourparlers multilaté-

raux à la Conférence du désarmement à laquelle les cinq puissances nucléaires siégeaient. Les dépenses militaires de la planète avaient atteint un billion (10^{12}) de dollars par année, au détriment des programmes de développement et des efforts économiques; en outre, avait point à l'horizon la menace d'une nouvelle course aux armements tant défensifs qu'offensifs dans l'espace extra-atmosphérique, laquelle risquait d'atteindre des proportions incalculables, de coûter énormément cher et de déstabiliser le monde.

Conscients que la troisième conférence d'examen du NPT risquait d'aboutir à un échec, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS et leurs alliés avaient déployé d'énormes efforts pendant l'année précédente pour exhorter d'autres pays à adhérer au Traité et pour persuader tous les pays non nucléaires d'assouplir leurs positions et de tempérer leurs revendications à l'endroit des puissances nucléaires. Celles-ci ont rappelé avec insistance que le Traité était essentiel à la sécurité des États non nucléaires et à celle des pays nucléaires, et qu'en présentant à ces derniers des exigences trop grandes pour qu'ils y satisfassent, les pays non alignés risquaient d'affaiblir le Traité.

De leur côté, plusieurs pays non alignés invitèrent toutes les autres nations de leur groupe à prendre les mesures voulues pour assister à la conférence (ce qui n'était pas facile pour un certain nombre de petits pays, en raison du personnel et des fonds qu'une telle tâche nécessitait), de façon à pouvoir exercer ensemble des pressions aussi fortes que possible sur les puissances nucléaires afin de les amener à écouter d'une oreille plus conciliante les revendications des États non nucléaires.

En fin de compte, 86 des 130 parties au Traité ont assisté à la conférence. Comme le nombre des participants représentant l'Occident et le monde socialiste était demeuré le même, les pays non alignés se sont retrouvés plus nombreux qu'en 1980, ce qui leur a donné plus de poids pendant les débats. La veille de l'ouverture de la conférence, l'incertitude régnait et l'on se demandait avec inquiétude quelle en serait l'issue. En fait, des pays occidentaux craignaient qu'elle se soldât par un échec comme en 1980 et qu'elle se terminât encore une fois sans que les participants s'entendissent sur une déclaration finale.

Dès l'ouverture de la conférence, il fut clair que les débats porteraient surtout sur la mise en oeuvre de l'article VI du NPT et que de nombreux États non dotés de l'arme nucléaire exprimeraient tant et plus leur déception et leur frustration face à l'absence de progrès vers une interdiction complète des essais, aspect qui leur semblait constituer une condition préalable à la cessation de la course aux armements nucléaires et un premier pas vers le désarmement nucléaire.

Dans le message qu'il a adressé aux participants à la conférence, le Secrétaire général des Nations-Unies, M. Javier Pérez de Cuéllar, a mis le doigt sur l'essentiel quand il a déclaré :

> "À moins que les grandes puissances mettent fin à la course aux armements nucléaires et qu'on plafonne l'accroissement des moyens militaires nucléaires, le terrible spectre des destructions massives grandira encore davantage."

Faisant allusion aux engagements pris dans l'article VI, il a ajouté :

> "À cet égard, la mise en oeuvre du Traité s'est surtout faite d'un seul côté, et l'on peut comprendre les inquiétudes et le mécontentement profond ressentis de ce fait par les parties non dotées d'armes nucléaires. Il importe de reconnaître que si un camp ne s'impose aucune limite, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que l'autre se soumette unilatéralement à des restrictions."

Sauf quelques-uns, les orateurs ont accusé les puissances nucléaires de n'avoir pas respecté l'engagement qu'elles avaient pris d'arrêter puis de renverser la course aux armements nucléaires, et ils ont été unanimes à réclamer avec insistance la fin des essais d'armes nucléaires et la conclusion d'un traité sur l'interdiction complète de tels essais. Ils ont aussi souligné l'importance pour tous de préserver le Traité en s'entendant sur une déclaration commune à la fin de la conférence. L'URSS a attiré l'attention sur les efforts répétés qu'elle avait accomplis pour reprendre les négociations concernant l'interdiction des essais, sur le fait qu'elle avait suspendu unilatéralement ses essais nucléaires jusqu'au 1er janvier 1986, sur son offre de prolonger ce régime si les États-Unis acceptaient de lui emboîter le pas, et sur sa volonté d'instaurer un gel nucléaire et de favoriser le désarmement nucléaire. Les États-Unis ont répété que la conclusion d'un traité sur l'interdiction complète des essais demeurait pour eux un objectif à long terme et qu'une telle interdiction ne diminuerait pas le nombre des engins nucléaires; à leurs yeux, il fallait d'abord et avant tout réduire considérablement les arsenaux nucléaires existants.

Des délégués des pays non alignés ont réitéré les demandes que leurs gouvernements avaient formulées aux deux premières conférences d'examen et ils ont réclamé un gel nucléaire. Ils ont exhorté les États-Unis et l'URSS à conclure au plus tôt une entente pour empêcher la course aux armements de se propager dans l'espace extra-atmosphérique et pour y mettre fin sur terre. Le Mexique a signalé aux participants que, s'ils ne parvenaient pas à s'entendre par consensus sur une déclaration finale, il faudrait prendre les mesures voulues pour voter sur une ou plusieurs résolutions.

En vertu du règlement intérieur propre à la conférence, toutes les décisions devaient si possible être prises par consensus. Dans le cas contraire, les participants pouvaient recourir à un vote avec la majorité des deux tiers. De toute évidence, il était préférable d'en arriver à un consensus sur le fond, car il aurait traduit l'assentiment de toutes les parties. Dans le cadre de la conférence, même la simple menace d'un vote risquait d'alourdir l'atmosphère.

Un certain nombre d'orateurs ont rappelé qu'il faudra convoquer une conférence en 1995 pour décider de l'avenir du NPT et que la sanction de la majorité des parties sera alors nécessaire. Ils signifiaient clairement par là qu'il ne restait plus beaucoup de temps aux puissances nucléaires pour satisfaire à leurs obligations, notamment en ce qui concerne la cessation et le renversement de la course aux armements nucléaires, et pour garantir ainsi la survie du Traité.

LE DÉROULEMENT DE LA CONFÉRENCE

Les participants ont convenu qu'après le débat général, trois comités pléniers seraient formés pour exécuter les travaux. Le Comité I a été chargé d'étudier les clauses du Traité intéressant le désarmement, le Comité II s'est penché sur les garanties, et le Comité III, sur la coopération nécessaire pour assurer l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Au sein des Comités II et III, il y a eu beaucoup de débats sur les mesures à prendre pour garantir que l'énergie nucléaire ne serait pas détournée des fins pacifiques pour servir aux militaires, et sur toute la gamme des questions se rapportant à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, mais aucun obstacle insurmontable n'a empêché les parties de parvenir à un accord sur tous ces points.

Certaines difficultés ont surgi quand quelques États, notamment la République fédérale d'Allemagne, la Belgique et la Suisse, se sont faits tirer l'oreille pour soutenir une proposition demandant que toutes les exportations de matières, d'équipement et de technologies nucléaires destinées à des États non nucléaires soient assujetties à des garanties complètes. Les parties présentes sont cependant parvenues à un compromis satisfaisant en vertu duquel elles exhortaient tous les États non nucléaires à s'engager formellement à accepter d'assujettir toutes leurs activités nucléaires pacifiques aux garanties de l'AIEA, et tous les États fournisseurs d'énergie ou de technologie nucléaire, à prendre des mesures concrètes pour faire de l'acceptation de ces garanties une condition nécessaire au transfert de produits nucléaires à des États non nucléaires.

En ce qui concerne la coopération pour favoriser les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, les pays se sont entendus sur un certain nombre de recommandations qui portaient notamment sur la collaboration internationale et multilatérale à divers égards; mentionnons les centres internationaux de cycle du combustible, l'entreposage du combustible épuisé et des déchets nucléaires, et les dépôts internationaux de plutonium. Les auteurs de la Déclaration finale demandaient aussi qu'on prêtât main-forte à tout pays dont les installations nucléaires visées par des garanties seraient attaquées ou menacées de l'être, et qu'on aidât davantage les pays en développement à faire progresser leurs programmes d'utilisation de l'énergie nucléaire.

Un groupe de 10 États, dont l'Australie, le Canada, les Pays-Bas et les pays nordiques, exhorta l'assemblée à établir une distinction entre les matières nucléaires militaires et civiles et, dans une déclaration qui traduisait un compromis plutôt faible, il fit valoir à quel point les puissances nucléaires renforceraient le régime de la non-prolifération en s'engageant à ne pas employer, pour fabriquer des armes nucléaires, les matières nucléaires leur étant fournies à des fins pacifiques; le groupe des 10 proposait également de confier à l'AIEA le soin de vérifier si ces engagements étaient respectés.

Les exemples ci-dessus donnent une bonne idée des nombreuses recommandations qui furent formulées relativement aux garanties et aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. En général, on peut dire que les recommandations présentées alors furent plus précises et plus détaillées que celles auxquelles les parties avaient souscrit antérieurement.

Les pires difficultés se sont manifestées dans le Comité I quant le débat a porté sur la cessation de la course aux armements nucléaires et sur le désarmement nucléaire. Les États-Unis ont alarmé certaines délégations par la virulence de leur opposition à une interdiction complète des essais; ils nièrent alors que cette mesure pût constituer un premier pas vers la réalisation des objectifs énoncés dans l'article VI. Selon eux, les incertitudes associées à la vérification de l'observation d'une telle interdiction contribueraient à miner la confiance plutôt qu'à l'accroître; une entente à cet égard serait donc nuisible. Les États-Unis étaient persuadés qu'il fallait d'abord et avant tout réduire considérablement les arsenaux nucléaires, que c'était là le premier stade à franchir pour endiguer la menace atomique et qu'une telle démarche correspondait entièrement à l'esprit de l'article VI.

L'attitude des États-Unis a incité le Mexique et la Suède à plaider vigoureusement en faveur d'une interdiction complète des essais, laquelle constituait à leurs yeux une première étape nécessaire pour mettre un terme à la course aux armements et un régime dont l'application était facilement vérifiable. Ces deux pays ont soutenu qu'une telle interdiction

amoindrirait le danger que la mise au point de nouveaux systèmes nucléaires annule l'effet des réductions des arsenaux nucléaires. La Suède a déclaré aussi qu'elle possédait un réseau de détection sismique relativement dense et que celui-ci pouvait enregistrer toute perturbation d'amplitude 1 sur l'échelle de Richter; en d'autres termes, le réseau pourrait déceler l'explosion de toute arme d'environ 1 tonne (0,001 kilotonne).

Principalement à cause de la position américaine, que le Royaume-Uni appuyait, les membres du Comité I ne purent s'entendre sur une déclaration au sujet d'un traité sur l'interdiction complète des essais; le rapport du Comité contient donc sur ce sujet un paragraphe entre parenthèses, celles-ci signifiant que le texte n'a pas reçu l'agrément de tous.

Comme il semblait clair que les parties n'en arriveraient pas à un consensus sur le texte présenté par le Comité I, l'ambassadeur du Mexique, M. Alfonso Garcia Robles, annonça qu'il proposerait plusieurs projets de résolution à la conférence et il demanda que ceux-ci fussent mis aux voix si l'on ne parvenait à aucun compromis.

L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION FINALE

On présenta donc trois projets de résolution pour réclamer :

(1) que les trois puissances nucléaires reprennent les négociations en 1985 au sujet d'un traité sur l'interdiction complète des essais;

(2) la suspension des essais nucléaires en attendant qu'un traité sur l'interdiction complète de ces derniers soit conclu;

(3) le gel des essais, de la production et du déploiement d'armes nucléaires.

Les pays non alignés et les États neutres décidèrent de souscrire aux trois projets de résolution comme s'ils en étaient les auteurs, et le Mexique présenta donc le document en déclarant qu'il était l'oeuvre de ces pays. Le président de la conférence annonça que, conformément au règlement intérieur, si les parties ne parvenaient pas dans les 48 heures à un consensus sur le projet de déclaration finale préparé par le comité de rédaction, les projets de résolution seraient mis aux voix le dernier jour de la conférence, à l'expiration du délai de 48 heures. Il exhorta l'assemblée à redoubler d'efforts entretemps pour en arriver à un consensus.

La présentation des projets de résolution modifia fondamentalement toute la situation et le climat de la conférence. Jusqu'alors, celle-ci s'était déroulée un peu comme une réunion d'affaires, sans éclat et de façon un peu routinière; d'un seul coup, elle atteignait un tournant critique dont allait dépendre d'une manière décisive l'issue des travaux.

Pour des raisons différentes, l'Occident et les pays socialistes tenaient absolument à éviter un vote. Les États-Unis et leurs alliés pensaient qu'un scrutin diviserait les parties présentes et affaiblirait le Traité sur la non-prolifération. Ils étaient donc disposés à accepter à peu près n'importe quel compromis raisonnable susceptible d'aboutir à un consensus, pour éviter que la question soit mise aux voix, car ils craignaient d'être minoritaires. Ils auraient préféré que la conférence se terminât dans l'impasse sans aucune déclaration finale, plutôt que de perdre au moment du scrutin.

Parce qu'elle partageait le point de vue des États-Unis relativement à la prévention de la prolifération nucléaire horizontale, l'Union soviétique voulait elle aussi en arriver à un consensus et éviter un vote. Mais l'URSS et ses alliés se trouvaient dans une bien meilleure position que les puissances occidentales. Ils firent donc savoir qu'en cas de scrutin, ils appuieraient les trois résolutions, lesquelles correspondaient en fait à la politique soviétique.

Des 86 pays qui participaient à la conférence, environ 50 étaient des États neutres ou non alignés, à peu près 20 appartenaient au bloc occidental, et quelque 10 étaient des nations socialistes. Comme les pays socialistes allaient voter en faveur des résolutions, à l'instar de certains pays occidentaux, il semblait clair que celles-ci seraient adoptées par la majorité requise, soit par les deux tiers des parties présentes. Afin d'éviter un scrutin contraire aux désirs des Américains, l'ambassadeur des États-Unis, M. Lewis Dunn, estima donc utile dans les circonstances de faire quelques concessions pour en arriver à un compromis susceptible d'entraîner un consensus. Avec l'ambassadeur Garcia Robles et quelques autres délégués, il entama des négociations pour trouver une solution acceptable.

Dans les dernières heures de la conférence, les parties intéressées parvinrent à un compromis qui rendit possible l'adoption par consensus d'une Déclaration finale d'environ 26 pages.

Le passage qui exprimait le compromis en question et qui fut intégré à la Déclaration finale se lisait comme suit (traduction officieuse) :

> "Exception faite de certains États, les participants à la Conférence regrettent profondément qu'un traité multilatéral sur l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires, prohibant tous les essais de ce genre dans tous les pays, dans tous les milieux et pour toujours n'ait pas encore été conclu; en conséquence, ils exhortent les puissances nucléaires parties au Traité à reprendre leurs négociations trilatérales en 1985 et ils invitent tous les États dotés d'armes nucléaires à entamer d'urgence des négocia-

tions pour favoriser la conclusion d'un tel traité et à accorder la plus haute importance à cette question au sein de la Conférence du désarmement."

La Déclaration précisait aussi que certains États accordaient la plus haute priorité à la réduction marquée et vérifiable des arsenaux nucléaires existants. (Par "certains États", on entendait les É.-U. et le R.-U.) Elle mentionnait en outre que l'URSS était disposée à entreprendre sur-le-champ des négociations trilatérales et multilatérales pour conclure un traité sur l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires.

Le texte stipulait également qu'il convenait d'intégrer au Document final une déclaration du Groupe des États non alignés et neutres ainsi que leurs projets de résolution réclamant la suspension des essais nucléaires et un gel nucléaire.

Les participants s'entendirent enfin pour convoquer une quatrième conférence d'examen du NPT en 1990.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE LA CONFÉRENCE

Contre toute attente, la Conférence ne fut pas un désastre, loin de là. Elle fut en fait couronnée d'un succès partiel, un peu comme cela avait été le cas de la première conférence d'examen en 1975. Mais il existait tout de même une différence importante entre les deux. En 1975, les pays non alignés et neutres ne pouvaient espérer obtenir une majorité des deux tiers en cas de vote et ils estimèrent nécessaire d'exprimer des réserves à l'endroit de la Déclaration finale adoptée par consensus. En 1985, ils étaient sûrs d'obtenir une telle majorité en faveur de leurs positions et ils purent donc exprimer ces dernières dans la Déclaration finale, tandis que les États-Unis et le Royaume-Uni se virent obligés de formuler des réserves.

Si les États-Unis et le Royaume-Uni avaient convenu avec les pays non alignés et neutres d'accorder la plus haute priorité à la négociation d'un traité sur l'interdiction complète des essais et de reprendre les négociations trilatérales en 1985, alors la Conférence aurait été un succès retentissant; mais vu les réserves qu'ils ont exprimées, il est peu probable qu'ils empruntent cette voie.

La conférence d'examen de 1985 a néanmoins montré que le nombre de voix favorise maintenant ou est sur le point de favoriser, au détriment des puissances nucléaires et de leurs alliés, les pays non alignés et neutres ainsi que les États nucléaires et leurs alliés qui pourraient se liguer avec eux pour arrêter la prolifération verticale des armes nucléaires en exigeant une interdiction complète des essais.

Dans la Déclaration finale, les parties ont proclamé solennellement leur conviction que le Traité sur la non-prolifération est essentiel à la paix et à la sécurité internationales, et elles ont réaffirmé leur appui en faveur du traité et de ses objectifs : prévenir la prolifération des armes nucléaires et des dispositifs nucléaires explosifs, faire cesser et renverser la course aux armements nucléaires, et promouvoir la coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

Grâce à la détermination et à l'acharnement des pays non alignés et neutres, la Déclaration finale a pour la première fois mis l'accent sur les clauses du Traité qui concernaient le désarmement et elle a souligné que l'interdiction complète des essais revêtait la plus haute importance si l'on voulait faire cesser la course aux armements nucléaires "à une date rapprochée".

Les États non nucléaires ont clairement fait savoir aux puissances nucléaires qu'elles doivent respecter les engagements qu'elles ont pris d'arrêter et de renverser la course aux armements nucléaires, sous peine de mettre le Traité en péril. Celui-ci a bénéficié d'un sursis, mais il n'est pas encore hors de danger. Comme on décidera de l'avenir du Traité en 1995, il importe que les puissances nucléaires comprennent bien le message et prennent sans tarder les mesures qui s'imposent. Si elles agissent en ce sens, alors la conférence d'examen de 1985 aura constitué un véritable point tournant, et elle n'aura pas été seulement un succès mitigé.

LES CONSÉQUENCES DE LA CONFÉRENCE D'EXAMEN

À la 40e session de l'Assemblée générale en 1985, les membres des Nations-Unies ont constaté avec satisfaction que les nations ayant participé à la troisième conférence d'examen du NPT avaient adopté le Document final par consensus, mais par d'autres mesures, ils ont montré qu'ils considéraient toujours l'interdiction complète des essais comme étant essentielle au succès du Traité sur la non-prolifération.

Une résolution déposée par le Mexique et la Suède et une autre présentée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont toutes deux évoqué le Document final de la conférence d'examen susmentionnée et ont réclamé le début immédiat de négociations sur l'interdiction complète des essais. Les deux résolutions ont été adoptées par une majorité écrasante, la première par 124 voix contre 3 avec 21 abstentions, et la deuxième, par 116 voix contre 4 avec 29 abstentions.

Seuls les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont voté contre la résolution mexico-suédoise, et la Grenade s'est jointe à eux pour voter contre la résolution australo-néo-zélandaise. La France n'a signé

ni le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, ni le Traité sur la non-prolifération. La Chine, qui n'est partie à aucun des deux traités, s'est abstenue dans les deux cas, tout comme le Canada, qui a quant à lui ratifié les deux instruments.

À l'Assemblée générale, tout comme à la troisième conférence d'examen, les pays non alignés et neutres ont manifesté leur frustration et leur mécontentement face à ce qu'ils considéraient comme une tentative des États-Unis pour réinterpréter les dispositions de l'article VI du Traité sur la non-prolifération. Jusque-là, toutes les parties semblaient s'accorder pour dire qu'il fallait d'abord interdire complètement les essais si l'on voulait arrêter et renverser la course aux armements nucléaires, et toutes convenaient que le seul obstacle résidait dans la qualité des moyens de vérification. Mais par la suite, la négociation d'un traité sur l'interdiction complète des essais devint uniquement un objectif à long terme aux yeux des États-Unis qui insistèrent plutôt dès lors sur la réduction marquée du nombre des armes nucléaires.

Cette modification de la position américaine se confirma quand la *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA) informa le Comité des affaires étrangères de la Chambre qu'un accord devait intervenir sur la réduction marquée du nombre d'armes nucléaires, sur le maintien d'une force nucléaire dissuasive crédible, sur l'amélioration des moyens de vérification et sur l'accroissement des mesures propres à accroître la confiance, avant que les États-Unis puissent reprendre les négociations sur une interdiction complète des essais. Dans un document, l'ACDA précisait qu'il ne fallait pas entreprendre des négociations sur l'interdiction complète des essais même si les problèmes de vérification étaient tous réglés.

Face à une telle évolution de la conjoncture, certains pays non dotés de l'arme nucléaire ont décidé, semble-t-il, de prendre eux-mêmes les choses en main pour tenter d'arrêter tous les essais d'armes nucléaires. Pendant la troisième conférence d'examen du NPT, en septembre, certains pays non alignés se consultèrent à plusieurs reprises quant à la possibilité de convoquer une conférence des parties au Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires (PTBT), afin de le modifier de façon à interdire aussi les essais souterrains; pour cela, ils comptaient recourir à une procédure d'amendement intégrée au Traité.

L'article II du PTBT prévoit que toute partie au Traité peut proposer de le modifier et que, si un tiers des parties le demandent, les gouvernements dépositaires (l'URSS, le R.-U. et les É.-U.) doivent convoquer une conférence de toutes les parties pour étudier les amendements proposés. Tout amendement doit être approuvé par une majorité (57) des parties (112) au Traité, les voix des trois gouvernements dépositaires entrant également en compte.

À l'Assemblée générale, le Mexique et cinq autres pays non alignés présentèrent une résolution qui recommandait aux parties au Traité de se consulter d'urgence quant à l'à-propos de tirer avantage de l'article II, qui portait sur la transformation du PTBT en un traité sur l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires, et quant à la meilleure méthode à suivre, le cas échéant. L'Assemblée générale adopta la résolution par 121 voix contre 3, avec 24 abstentions. L'URSS vota pour la résolution, et seuls les États-Unis, le Royaume-Uni et la France s'y opposèrent. Quelques pays occidentaux, dont le Canada, et des États non alignés s'abstinrent. La Chine n'a pas participé au scrutin.

Cette résolution marque une étape importante dans les efforts qu'on déploie depuis si longtemps pour faire cesser tous les essais nucléaires. La lutte est encore loin d'être terminée, mais la résolution ouvre des perspectives entièrement nouvelles qui permettent d'espérer un déblocage beaucoup plus que les autres résolutions réclamant une interdiction complète des essais et ayant été adoptées cette année et au cours du dernier quart de siècle.

Comme 121 États ont voté en faveur de la résolution, il ne devrait pas être difficile d'obtenir qu'un tiers (38) des 112 parties au Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais demandent aux trois États dépositaires de convoquer une conférence pour étudier des amendements qui transformeraient le PTBT en un traité qui interdirait complètement les essais. On ne devrait pas non plus avoir de difficulté à obtenir les 57 voix nécessaires pour sanctionner ces amendements.

Ce qui sera difficile, ce sera d'amener les trois gouvernements dépositaires à approuver et à ratifier les amendements. Comme l'URSS a voté pour la résolution, on peut supposer qu'elle appuierait les modifications approuvées à la Conférence. Mais les États-Unis et le Royaume-Uni ont voté contre, et l'on peut donc prévoir qu'ils rejetteraient les modifications et que celles-ci ne seraient pas adoptées, même si plus de 57 pays votaient en leur faveur. Quelle que soit l'issue de la conférence d'amendement, celle-ci suscitera beaucoup d'intérêt parmi le public et elle mettra en lumière la nécessité et le désir impérieux de mettre un terme aux essais nucléaires. Elle offrira aussi à tous les gouvernements l'occasion de réexaminer leur position sur l'interdiction des essais et, peut-être que, stimulés par les événements, ils se rappelleront l'importance d'adhérer à un tel régime.

Qui plus est, si ces amendements sont approuvés par une majorité importante des parties au Traité, pendant la conférence convoquée pour le modifier,

les conséquences politiques seront grandes. Chose certaine, les puissances nucléaires se sentiront pressées, tant sur la scène internationale qu'à l'intérieur de leurs propres frontières (ce qui est plus important encore), de prendre en compte les désirs des parties au Traité. Même si ces pressions ne suffisent pas à faire bouger les gouvernements américain et britannique actuels, elles inciteront peut-être les gouvernements ultérieurs de ces deux pays à sanctionner et à ratifier les modifications ou, à tout le moins, à reprendre les négociations pour la conclusion d'un traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Si, malgré toutes les pressions qui s'exerceront sans doute sur eux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs territoires, ces deux pays persistent dans leur refus d'accepter les modifications ou de négocier et de conclure un traité sur l'interdiction complète des essais, la survie et l'avenir du Traité sur la non-prolifération seront grandement menacés. Tant que les trois puissances nucléaires refuseront de s'entendre sur une interdiction complète des essais, le Traité sur la non-prolifération sera en péril.

ANNEXE A

Les 130 pays suivants sont devenus parties au Traité :

Afghanistan*
Antigua et Barbuda
Australie*
Autriche*
Bahamas
Bangladesh*
Barbade
Belgique*
Bénin
Bhoutan*
Bolivie*
Botswana
Brunei Darussalam*
Bulgarie*
Burkina Faso
Burundi*
Cameroun*
Canada*
Cap-Vert
Chypre*
Congo
Costa Rica
Côte d'Ivoire*
Danemark*
Dominique
Égypte*
El Salvador
Équateur*
États-Unis*
Éthiopie*
Fidji
Finlande*
Gabon
Gambie
Ghana*
Grèce*
Grenade
Guatemala*
Guinée équatoriale
Guinée
Guinée-Bissau
Haïti
Honduras*
Hongrie*
Îles Salomon
Indonésie*
Iran*
Iraq*
Irlande*
Islande*
Italie*
Jamaïque
Japon*
Jordanie*
Kampuchea démocratique
Kenya*
Kiribati
Lesotho
Liban*
Libéria
Libye*
Liechtenstein*
Luxembourg*
Madagascar
Malaisie*
Maldives*
Mali
Malte*
Maroc*
Maurice*
Mexique*
Mongolie*
Nauru*
Népal*
Nicaragua*
Nigéria*
Norvège*
Nouvelle-Zélande*
Ouganda*
Panama*
Papouasie-Nouvelle-Guinée*
Paraguay
Pays-Bas*
Pérou*
Philippines*
Pologne*
Portugal*
République centrafricaine
République de Corée*
République démocratique populaire du Laos
République démocratique d'Allemagne*
République dominicaine
République fédérale d'Allemagne*
Roumanie*
Royaume-Uni*
Rwanda*
Saint-Christophe et Névis
Saint-Marin*
Saint-Siège*
Saint-Vincent-et-Grenadines
Sainte-Lucie
Samoa
Sao Tomé-et-Principe
Sénégal*
Seychelles*
Sierra Leone
Singapour
Somalie*
Soudan*
Sri Lanka*
Suède*
Suisse*
Suriname
Swaziland
Syrie*
Tchad
Tchécoslovaquie*
Thaïlande*
Togo
Tonga
Tunisie*
Turquie*
Tuvalu
URSS*
Uruguay*
Venezuela*
Vietnam*
Yémen démocratique*
Yougoslavie*
Zaïre*

Les quatre pays suivants ont signé le Traité, mais ils ne l'ont pas encore ratifié : la Colombie, le Koweït, Trinidad et Tobago, et la République arabe du Yémen.

* désigne un pays qui a participé à la Conférence d'examen en 1985.

AUTRES LECTURES

Chayes, Abram and Lewis, Bennett W., éd., *International Arrangements for Nuclear Fuel Cycle Facilities*, Ballinger Press, Boston, 1977.

Brito, Dagobert L., Intriligator, M.D. and Wick, Adele, éd., *Strategies for Managing Nuclear Proliferation*, Lexington Books, Lexington, (Mass.), 1983.

Epstein, William, "A Critical Time for Nuclear Non-proliferation", *Scientific American*, New York, Août 1985.

_____, "Why States Go — and Do n't Go — Nuclear," dans *Nuclear Proliferation: Prospects, Problems and Proposals*, Coffey, Joseph I., éd., *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphie, 1977.

_____, *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, The Free Press, New York, 1976.

Fischer, David and Szasy, Paul, *Safeguarding the Atom: A Critical Appraisal*, Publication du SIPRI, Taylor and Francis, Londres et Philadelphie, 1985.

Goldblat, Jozef, éd., *Non-Proliferation: The Why and The Wherefore*, Publication du SIPRI, Taylor and Francis, Londres et Philadelphie, 1985.

_____, "Will the NPT Survive?", *Bulletin of the Atomic Scientists*, volume 42, nº 1, janvier 1986.

Potter, William C., *Nuclear Power and Non-proliferation*, Oelgeschlager, Gunn and Hain, Boston, 1982.

Reiss, Mitchell, "Beyond the 1985 NPT Review Conference: Learning to Live with Uncertainty," *Survival*, vol. XXVII, nº 5, septembre/octobre, 1985.

Spector, Leonard S., *The Nuclear Nations*, Carnegie Endowment, Vintage Books, New York, 1985.

M. William Epstein est membre associé de l'Institut des Nations-Unies pour la formation et la recherche; il était autrefois Directeur de la Division des affaires du désarmement aux Nations-Unies : pendant de nombreuses années, il a été un ardent défenseur du Traité sur la non-prolifération et il a prôné la nécessité d'une interdiction complète des essais nucléaires; il a écrit abondamment pour faire valoir ses points de vue à tous ces égards. M. Epstein a assisté à la troisième conférence d'examen du NPT en tant qu'observateur.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa, K2P 0P7.

Also available in English.